



III.A1.d.22

KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI

UNIVERSITAS TERBUKA

memberikan

SERTIFIKAT

kepada

Dr. Ali Muktiyanto, S.E., M.Si.

sebagai

PEMBICARA

Seminar dengan tema "Membangun Karakter Bangsa melalui Pelestarian Budaya Lokal"

Bertempat di Hongkong Garden Restaurant Denpasar

Pada 26 Maret 2018

Denpasar, 26 Maret 2018

Kepala UPBJJ-UT Denpasar



Dr. B. Esti Pramuki S.K., M.Pd.

NIP. 19610403 198703 2 001

MEMBANGUN GOOD GOVERNANCE BERKEARIFAN LOKAL

Oleh : Dr. Ali Muktiyanto, S.E., M.Si.)¹

1. Latar Belakang

Desentralisasi yang berlangsung mulai tahun 1999 hingga saat ini belum sepenuhnya menampakkan hasil yang menggembirakan. Lima kriteria yang dipersyaratkan Bank Dunia agar desentralisasi sukses belum sepenuhnya terwujud. Kelima persyaratan tersebut ialah 1) memastikan bahwa sumber keuangan daerah sesuai dengan kemampuan untuk menyediakan layanan publik daerah, 2) masyarakat harus sadar akan biaya layanan, 3) masyarakat harus dapat mengungkapkan keinginan mereka dengan cara yang benar, 4) harus ada transparansi dan akuntabilitas anggaran pemerintah daerah, dan 5) sistem hukum dan kelembagaan harus sesuai dengan tujuan politik. Alih-alih persyaratan tersebut terpenuhi, justru yang didapati adalah pemerintah daerah kekurangan sumber daya keuangan yang berorientasi layanan publik (proporsi belanja publik vs belanja aparatur yang belum memenuhi rasa keadilan), administrasi pemerintah daerah yang tidak efektif dan efisien (terlanggarnya prinsip 3E), akuntabilitas dan mekanisme transparansi tidak sepenuhnya dilaksanakan (ILPPD dan LKPD belum sepenuhnya akuntabel dan transparan), buruknya koordinasi antara sektor publik dan swasta (lambatnya realisasi proyek infrastruktur pusat maupun daerah), menumpuknya kekuasaan di tangan pejabat daerah (pemanfaatan dana bansos untuk kepentingan pejabat dan kroninya), sistem hukum dan regulasi yang tidak efektif memfasilitasi desentralisasi (regulasi yang belum ramah investasi), dan meningkatnya pejabat daerah meminta dan menerima suap dan gratifikasi (meningkatnya jumlah pejabat daerah yang terkena OTT dan kasus korupsi).

Kelima persyaratan yang dikemukakan Bank Dunia di atas sesungguhnya hanya dapat terjadi jika *good governance* telah secara konsisten diimplementasikan oleh seluruh pemangku kepentingan. Mengharapkan desentralisasi berhasil tanpa menguatkan praktik *good governance* adalah kesia-siaan. Data-data berikut menyajikan fakta bahwa *governance* Indonesia yang belum menggembirakan.

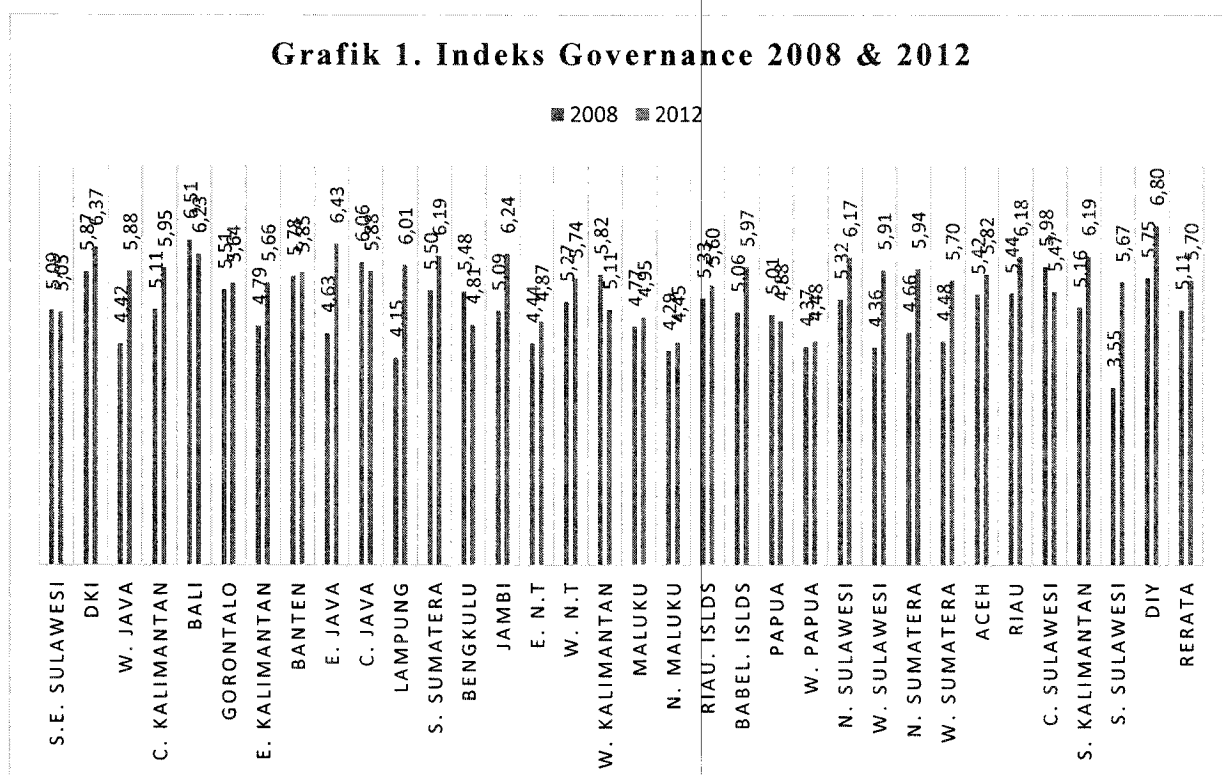
Tabel 1. Indeks *Governance* Indonesia tahun 2010-2016

Indeks Governance Indonesia	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Control of Corruption</i>	-0,75	-0,70	-0,64	-0,61	-0,56	-0,46	-0,39
<i>Rule of Law</i>	-0,64	-0,59	-0,58	-0,53	-0,34	-0,42	-0,36
<i>Regulatory Quality</i>	-0,10	-0,08	-0,10	-0,07	0,02	-0,07	-0,12
<i>Government Effectiveness</i>	-0,21	-0,26	-0,27	-0,20	-0,04	-0,24	0,01
<i>Voice and Accountability</i>	-0,04	-0,01	0,07	0,04	0,15	0,18	0,14
<i>Political Stability and Absence of Violence/Terrorism</i>	-0,85	-0,77	-0,59	-0,52	-0,42	-0,62	-0,38

Sumber: *Governance Indicators* (WGI), diunduh dari www.govindicators.org, Maret 2018

)¹ Lektor Kepala, Dekan Fakultas Ekonomi UT

Tahun 2010 sampai dengan 2016, pada skala -2.50 (sangat buruk) sampai dengan 2.50 (sangat baik), indeks *governance* Indonesia pada hampir semua dimensi (kecuali dimensi *voice and accountability*) menunjukkan masih di bawah 0 (di bawah nilai tengah). Hal tersebut berarti bahwa sekalipun menunjukkan tren meningkat namun *governance* di Indonesia masih di bawah cukup. Pada level provinsi, hasil survey Indeks *Governance* Indonesia yang dilakukan Kemitraan pada tahun 2008 dan 2012 menunjukkan bahwa rata-rata indeks *governance* tahun 2008 adalah 5.11 dan tahun 2012 adalah 5.70 (pada skala 0 sampai dengan 10). Pada tahun 2008, *governance* terbaik ada pada Provinsi Bali (6.51) dan *governance* terburuk pada Provinsi Sulawesi Selatan (3.55). Pada tahun 2012 *governance* terbaik ada pada Provinsi DIY (6.80) dan *governance* terburuk pada Provinsi Maluku Utara (4.45). Dibandingkan tahun 2008, indeks *governance* provinsi tahun 2012 telah menunjukkan perbaikan namun masih relatif di bawah cukup.



Sumber: Kemitraan, 2008 dan 2012, diunduh dari www.kemitraan.or.id Maret 2018

Praktik *good governance* baik dalam rangka desentralisasi maupun penguatan transformasi dan adaptasi *new public management* telah begitu lama dilakukan (jika dihitung dari desentralisasi pertama kali digulirkan pada tahun 1999, berarti pada tahun 2018 ini menginjak usia ke 19) namun hasilnya belumah seperti yang diharapkan. Perlu dikaji kembali apakah praktik *good governance* yang selama ini dilakukan telah benar, sesuai dengan tujuan asalnya dan cocok untuk konteks Indonesia dan daerah. Terdapat satu dimensi yang sangat penting dalam pengimplementasian *good governance* yang sehat, yaitu kearifan lokal (*local wisdom*). Teori kontinjensi menyebutkan keberhasilan suatu organisasi tergantung pada konteksnya, tidak ada satupun manajemen yang cocok untuk semua konteks (Muktiyanto, 2016). Oleh karena itu artikel ini hendak menyajikan satu kerangka

good governance berkearifan lokal sebagai penyempurna praktik *good governance* yang telah berlangsung selama ini yang condong memberi porsi lebih besar kepada pemerintah dan swasta/bisnis namun sedikit mengabaikan peran publik (masyarakat). Bagian berikut menyajikan kerangka teoritis yang membahas mulai dari teori-teori yang melandasi pentingnya *good governance* yaitu teori agensi, teori *stewardship*, teori kontinjensi, dan pengertian *governance* itu sendiri. Selanjutnya disajikan kerangka *good governance* berkearifan lokal. Bagian terakhir artikel ini menyajikan kesimpulan.

2. Kerangka Teoritis

2.1. Teori Kontinjensi

Teori kontinjensi diterapkan terutama pada organisasi yang sedang berubah (Battilana dan Casciaro, 2012) sebagai cara untuk mendesain organisasi (Donaldson, 2006). Fokus utama dari teori kontinjensi adalah pengaruh lingkungan terhadap pilihan dan tindakan organisasi. Tidak ada desain organisasi dan metode manajerial yang terbaik untuk semua konteks (Bae, 2011). Boezerooj (2006) menyebutkan bahwa cara terbaik mengelola organisasi tergantung kepada sifat lingkungan organisasi. Hal tersebut terkait dengan adopsi berbagai variabel seperti struktur, strategi atau kebijakan yang *fit* dengan kontinjensinya. Menurut Donaldson (2001), *fit* inilah yang dibutuhkan agar organisasi dapat berjalan secara efektif.

Teori kontinjensi berupaya menjelaskan bagaimana struktur organisasi seharusnya berbeda di bawah kondisi lingkungan yang berbeda. Teori kontinjensi menekankan pentingnya keselarasan struktur organisasi terhadap lingkungan yang memainkan peran penting atas kinerja organisasi. Jadi, poin penting dari manajemen organisasi adalah bagaimana mewujudkan harmonisasi dan konsistensi antara lingkungan dan faktor-faktor internal organisasi. Dengan demikian efektivitas organisasi tercapai manakala terdapat kesesuaian antara karakteristik organisasi dengan kontinjensi yang direfleksikan oleh lingkungan (termasuk kearifan lokal), ukuran birokrasi (*governance*) dan strateginya. *Fit* antara *governance* dan karakteristik internal organisasi terhadap strategi akan mampu meningkatkan kinerja.

2.2. Stewardship Theory dan Agency Theory

Stewardship theory memandang manajemen dapat dipercaya untuk bertindak dengan sebaik-baiknya bagi kepentingan publik maupun *stakeholder*. Implikasi teori *stewardship* adalah *steward* (manajer/kepala daerah) akan bekerja sebaik-baiknya untuk kepentingan pemilik (masyarakat dan Pemerintah). Pada sisi lain, *agency theory* berasumsi bahwa dalam interaksi bisnis khususnya antara prinsipal dan agen, semua pihak berfikir rasional (*bounded rationality*), oportunis, dan terjadi ketidakseimbangan informasi (*information asymmetry*).

Hubungan keagenan muncul ketika terjadi kontrak antara prinsipal (pemilik) dan agen (pengelola atau manajemen), prinsipal mempercayakan sekaligus mendelegasikan otoritas organisasi yang dimilikinya kepada agen dengan berharap agen dapat dipercaya untuk dapat menjalankan tugas-tugas yang telah digariskan (Jensen dan Meckling, 1976). Realitasnya adalah masing-masing pihak memiliki kepentingan dan tujuan tertentu. Oleh karena itu muncul permasalahan sehubungan kepentingan prinsipal dengan agen yang berbeda, prinsipal tidak sempurna dan

dengan biaya yang tidak murah memonitor tindakan agen serta memperoleh informasi yang dimiliki oleh agen. Implikasi teori agensi adalah adanya pemisahan kepemilikan dan kontrol. Toivonen dan Toivonen (2014) mengatakan bahwa permasalahan agensi dapat diatasi dengan budaya *governance* melalui mekanisme yang lebih kuat atas kontrol, monitoring, dan hukuman. Demikian pula *governance* melalui monitoring oleh prinsipal dapat menekan keinginan manajemen untuk melakukan tindakan penjarahan (Lei *et al.*, 2013).

Permasalahan agensi di sektor publik dapat diatasi antara lain dengan *contractibility* yang meliputi kejelasan tujuan, kemampuan untuk memilih kombinasi pengukuran kinerja, dan sejauhmana manajer mengetahui dan mengontrol proses transformasi (Speklé dan Verbeeten, 2014). Dengan demikian mengatasi *agency problem* pada pemerintah daerah dapat dilakukan dengan (1) monitoring melalui observasi perilaku dan kinerja kepala daerah, (2) *bonding* melalui pengorganisasian yang memberikan *reward and punishment* untuk kinerja kepala daerah sesuai tujuan prinsipal, dan (3) kontrak politik antara kepala daerah dan masyarakat sipil untuk menentukan langkah-langkah monitoring dan *bonding*. Penerapan prinsip-prinsip *good governance* melalui peran monitoring dan motivasi mengurangi konflik kepentingan antara prinsip dan agen (Xue dan Hong, 2015).

2.3. *Good Governance (GG)*

Good governance adalah seni mengelola kesejahteraan bangsa dan rakyat sebagai satu kesatuan (El Hokayem dan Kairouz, 2014). Secara tradisional *governance* dimaknai sebagai “tindakan dan proses pemerintahan”, namun teori modern memperluasnya menjadi fokus pada berbagai macam instrumen yang didesain untuk mengubah dan menyalurkan perilaku individu maupun pelaku kolektif (Loorbach, 2007; Adger and Jordan, 2009). Seperti yang dikemukakan Lafferty (2004), *governance* menunjukkan totalitas mekanisme dan instrumen yang ada untuk mempengaruhi perubahan sosial ke arah yang lebih baik. Menurut Leach dan Smith (2001) *governance* meleburkan perbedaan antara “pemerintah” dan “yang diperintah” karena semua adalah bagian dari proses *governance*. Dengan kata lain, dalam konsep *governance* terkandung unsur demokrasi, keadilan, transparansi, aturan hukum (*rule of law*), partisipasi, dan kemitraan.

Menurut World Bank (1992), *governance* adalah cara dimana kekuasaan dilaksanakan dalam mengelola sumberdaya sosial dan ekonomi negara untuk pembangunan. Sementara itu Mineur (2007) melihat *governance* sebagai perubahan budaya dari gaya tradisional dalam mengurus pemerintahan yang melibatkan terutama atau seluruhnya oleh lembaga negara. UNDP (1997) memahami *governance* sebagai “pelaksanaan kewenangan ekonomi, politik dan administratif untuk mengurus negara pada seluruh tingkatan. Hal tersebut terdiri atas mekanisme, proses, dan kelembagaan dimana warga dan kelompok warga mengartikulasikan kepentingannya, hak hukumnya, memenuhi kewajibannya dan memediasi perbedaan diantara mereka.”

(<http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf>).

Governance biasanya terkait dengan pandangan yang luas dimana batas antara sektor privat dan sektor publik, dan antara tingkat administrasi yang berbeda tidaklah signifikan (Mineur, 2007). Inti dari *governance* adalah fokus pada mekanisme yang tidak hanya berhenti pada otoritas dan sanksi dari pemerintah.

Governance adalah tentang *new public management*. *Governance* adalah lebih dari sekedar sekumpulan alat manajemen baru, namun adalah upaya mewujudkan efisiensi yang lebih baik dalam pelayanan publik.

Terdapat konsensus internasional kebutuhan untuk terus menyuarakan *governance* sebagai fondasi pembangunan. Tantangan yang dihadapi seluruh lapisan masyarakat adalah penguatan institusi, proses dan mekanisme yang melibatkan partisipasi seluruh lapisan masyarakat dalam menetapkan agenda pembangunan (Kardos, 2012).

Good governance dimaknai berbeda oleh organisasi yang berbeda, namun umumnya mengacu kepada keterbukaan (*openness*), partisipasi (*participation*), akuntabilitas (*accountability*), prediktabilitas (*predictability*), dan transparansi (*transperancy*) (Samimi *et al.*, 2012). Menurut UNDP (1997) *good governance* tidak hanya tindakan membersihkan masyarakat dari korupsi namun juga memberikan warga negara hak, sarana, dan kapabilitas untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan yang menentukan nasibnya dan menuntut akuntabilitas atas apa yang pemerintah lakukan atas mereka (<http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf>). Ini berarti menuntut adanya pemerintahan yang adil dan demokratis.

UNDP (1997) mengemukakan karakteristik inti *good governance* yaitu partisipasi (*participation*), penegakan/supremasi hukum (*rule of law*), responsif (*responsiveness*), orientasi pada konsensus (*concensus orientation*), persamaan derajat (*equity*), efektif dan efisien (*effectiveness and efficiency*), akuntabilitas (*accountability*) dan visi strategis (*strategic vision*) (<http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf>).

- 1) partisipasi (*participation*); tanggap atas masa depan organisasi melalui penentuan kebijakan dan pengambilan keputusan. Hal ini merupakan tuntutan demokratis akan adanya partisipasi dalam organisasi termasuk kebebasan berekspresi. Partisipasi memberikan peran yang sama kepada kaum minoritas, perempuan, institusi resmi, dan lembaga swadaya masyarakat.
- 2) transparansi (*transparency*); pengaturan dan fasilitasi atas akses informasi dan kebijakan yang dikeluarkan pemerintah. Transparansi juga merupakan keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengemukakan informasi materiil dan relevan mengenai perusahaan.
- 3) orientasi pada konsensus (*concensus oriented*); konsensus antar warga, kelompok, masyarakat, partai politik, dan yang terlibat dalam kehidupan masyarakat sebagai pemangku kepentingan yang diorientasikan pada manfaat bersama. Publik atau perwakilannya merupakan hal yang penting dalam perubahan dan keberhasilan.
- 4) responsif (*responsiveness*); menuntut aparatur dan birokrasi yang bekerja dalam institusi dan organisasi untuk memberikan layanan terbaik kepada warga dan seluruh *stakeholder*. Responsif juga merupakan kesesuaian (kepatuhan) di dalam pengelolaan perusahaan terhadap prinsip korporasi yang sehat serta peraturan perundangan yang berlaku.
- 5) efektif dan efisiensi (*effectiveness and efficiency*); hanya bisa dicapai jika manajemen memenuhi kriteria etis. Karakteristik tersebut mengharuskan dipenuhinya pendidikan dan pelatihan yang mencukupi, sistem imbal jasa, etika, lingkungan yang sehat, dan manajemen penganggaran yang efektif.

Dalam kenyataannya didapatkan pemerintahan yang korup, pendidikan dan pengetahuan yang tidak layak, sistem perekrutan tanpa prosedur yang jelas dan akuntabel.

- 6) akuntabilitas (*accountability*); penerapan prinsip *reward* dan *punishment* yang adil. Akuntabilitas juga dimaknai sebagai kejelasan fungsi, struktur, sistem, dan pertanggungjawaban organ perusahaan sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif.
- 7) supremasi hukum (*the rule of law*); penegakan hukum oleh lembaga publik dan imparialitas serta independen dari tekanan politik dalam pengambilan keputusan hukum.

Indeks *Governance* Indonesia (2018) mendefinisikan tata kelola sebagai proses perumusan dan pelaksanaan peraturan, regulasi, dan prioritas pembangunan melalui interaksi antara eksekutif, eksekutif daerah dan legislatif serta birokrasi dengan partisipasi masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi. Dari definisi tersebut, ada empat arena *governance* 1) pemerintahan, 2) birokrasi, 3) masyarakat sipil, 4) masyarakat ekonomi. Keempat arena ini memiliki fungsi dan kinerja yang berbeda yang sekaligus menentukan kualitas pemerintahan di setiap daerah.

- 1) Pemerintah adalah badan pembuat kebijakan yang terdiri dari cabang eksekutif dan legislatif. Eksekutif tersebut menunjuk pada gubernur/bupati/walikota dan wakil gubernur/wakil bupati/wakil walikota yang memiliki kewenangan yang tumpang tindih dengan DPRD dalam penganggaran dan perumusan kerangka peraturan di provinsi/kabupaten/kota. Namun, gubernur/bupati/walikota memiliki kekuatan eksekutor untuk mengatur dan mengkoordinasikan pembangunan. Di sisi lain, badan legislatif provinsi/kabupaten/kota memiliki hak eksklusif lain untuk meneliti eksekutif dan birokrasi dan memantau pembangunan.
- 2) Birokrasi adalah badan pelaksana yang bertugas bersamaan menjembatani antara pemerintah dan masyarakat. Dalam hal ini birokrasi meliputi dinas dan instansi pemerintah di tingkat provinsi/kabupaten/kota.
- 3) Masyarakat Sipil merupakan organisasi non-pemerintah, organisasi non for profit, asosiasi sukarela (formal dan informal), yayasan, serikat pekerja, asosiasi profesional, dan lembaga pendidikan dan penelitian.
- 4) Masyarakat Ekonomi terdiri dari badan usaha dan asosiasi yang bertujuan untuk keuntungan dan perlindungan kepentingan bisnis melalui pelaksanaan pertukaran ekonomi dan produksi, dan advokasi untuk iklim usaha yang lebih baik.

Perkembangan terakhir menyatakan *governance* adalah tradisi dan institusi yang dengannya otoritas di suatu negara dijalankan. Ini mencakup 1) proses dimana pemerintah dipilih, dipantau dan diganti; 2) kapasitas pemerintah untuk merumuskan dan menerapkan kebijakan secara efektif; dan 3) rasa hormat warga negara dan negara terhadap institusi yang mengatur interaksi ekonomi dan sosial di antara mereka. Terdapat dua ukuran tata kelola yang sesuai dengan masing-masing dari ketiga bidang ini, menghasilkan total enam dimensi *governance*.

- 1) Proses dimana pemerintah dipilih, dipantau, dan diganti:

- (1) Suara Publik dan Akuntabilitas - menangkap persepsi tentang sejauhmana warga negara dapat berpartisipasi dalam memilih pemerintahan mereka, serta kebebasan berekspresi, kebebasan berserikat, dan kebebasan pers.
 - (2) Stabilitas Politik dan Ketiadaan Kekerasan / Terorisme - menangkap persepsi tentang kemungkinan bahwa pemerintah akan tidak stabil atau digulingkan oleh cara-cara yang tidak konstitusional atau kekerasan, termasuk kekerasan yang bermotif politik dan terorisme.
- 2) Kapasitas pemerintah untuk secara efektif merumuskan dan menerapkan kebijakan yang baik:
- (1) Efektivitas Pemerintah - menangkap persepsi kualitas layanan publik, kualitas pegawai negeri dan tingkat independensinya dari tekanan politik, kualitas perumusan dan pelaksanaan kebijakan, dan kredibilitas komitmen pemerintah terhadap hal tersebut.
 - (2) Regulatory Quality - menangkap persepsi kemampuan pemerintah untuk merumuskan dan menerapkan kebijakan dan peraturan yang baik yang memungkinkan dan mendorong pengembangan sektor swasta.
- 3) Penghormatan warga negara dan negara terhadap institusi yang mengatur interaksi ekonomi dan sosial di antara mereka:
- (1) Rule of Law - menangkap persepsi tentang sejauhmana agen memiliki kepercayaan diri dan mematuhi peraturan masyarakat, dan khususnya kualitas penegakan kontrak, hak kepemilikan, polisi, dan pengadilan, serta kemungkinan kejahatan dan kekerasan.
 - (2) Pengendalian Korupsi - menangkap persepsi tentang sejauhmana kekuasaan publik dilakukan untuk keuntungan pribadi, termasuk bentuk korupsi kecil dan besar, serta penguasaan negara oleh elit dan kepentingan pribadi.

Muktiyanto (2016) mengemukakan bahwa *governance* merupakan seluruh rangkaian proses pembuatan keputusan atau kebijakan dimana keputusan itu diimplementasikan atau tidak diimplementasikan. Karenanya, analisis mengenai *governance* kemudian berfokus pada aktor-aktor dan struktur atau sistem, baik formal maupun informal, yang terlibat dalam proses pembuatan dan pengimplementasian keputusan.

3. Good Governance Berkearifan Lokal

Ketika mengikuti logika prasyarat keberhasilan desentralisasi menurut Bank Dunia adalah adanya *good governance*, maka *governance* yang harus diwujudkan adalah yang setidaknya mampu menghadirkan pemerintahan yang efektif, regulasi yang berkualitas, peran hukum dan penegakannya, suara publik didengar dan akuntabilitas publik, stabilitas politik, penghapusan terorisme/kekerasan dan pengendalian korupsi. Indikator-indikator *governance* tersebut akan terwujud manakala terjadi kesetimbangan hubungan “triple helix” yang *align, fit* dan *fair* yaitu antara pemerintahan (government), sektor swasta (privat sector) dan masyarakat sipil (civil society). Pada sektor privat dan bisnis, sejauh ini mekanisme *corporate governance* yang beranjak dari teori agensi dan *stewardship* cukup efektif mengendalikan hubungan agen (manajemen) dan

prinsipal (pemilik-shareholders). Akan halnya pada sektor publik, khususnya pada pemerintahan, di era *new public management*, seharusnya mekanisme *government governance* juga dapat mengendalikan hubungan masyarakat sipil, pemerintahan dan privat dengan adil. Crook dan Manor (1998) menyebutkan ciri-ciri negara yang memiliki *good governance* yaitu legislatif yang kuat, multi partai yang kompetitif, *interest groups* (kelompok kepentingan untuk civil society) yang berdaya, kebebasan pers, dan budaya akuntabilitas. Akan tetapi yang dirasakan adalah adanya sebagian legislatif bekerja tidak sepenuhnya bekerja untuk rakyat, cenderung mengutamakan kepentingan partai dan konstituennya, dan koalisi untuk kepentingan sesaat (pilkada/pilpres). Kebebasan pers mulai bergeser menjadi partisan dan munculnya fenomena hoax. Akuntabilitas publik belum juga membaik seiring semakin maraknya kepala daerah yang tersangkut kasus korupsi.

Teori agensi menyebutkan bahwa masing-masing pihak, prinsipal dan agen, memiliki kepentingan yang berbeda. Prinsipal menghendaki agen (pemerintah) bekerja dengan sungguh-sungguh sesuai dengan mandat yang diberikan melalui pilpres/pilkada untuk menyejahterakan rakyat, sementara agen (kepala pemerintahan dan pemerintahannya) bekerja untuk memenuhi agenda politik dan interest pribadinya. Teori *stewardship* menambahkan bahwa pemerintahan dibentuk hanya untuk melayani kesejahteraan masyarakat bukan melayani misi diri, kelompok, dan golongannya saja. Hubungan prinsipal dan agen baik dalam teori agensi maupun *stewardship* hendaknya dilandasi oleh etika adiluhung. Sementara itu teori kontinjensi menegaskan bahwa keberhasilan suatu organisasi tergantung kepada konteksnya. Konteks *governance* di pemerintahan tidak serta merta dapat disamakan dengan *governance* pada korporasi. Struktur *governance*, leadership, penentuan kebijakan dan implementasinya, serta pendekatan pola hubungan antara pemerintah-masyarakat sipil-swasta harus menemukan harmonisasi dan kondisi yang *fit* dengan situasi lingkungan daerah masing-masing. Lambatnya pencapaian *good governance* yang memuaskan sesuai mandat Bank Dunia, mendorong ditemukannya kembali definisi *good governance* yang lebih Indonesia. Kritik *atas good governance* yang lebih memihak kepada hubungan antara pemerintahan dan pebisnis atau sektor swasta serta liberalisasi global harus dijawab dengan mengembalikan *good governance* kepada kesetimbangan peran *civil society* melalui penguatan peran etika yang bermuara pada kearifan lokal (*local wisdom*).

Kasus Masyarakat Etnis Samawa NTB dengan PT Newmont yang diungkap Salim HS dan Abdullah (2012) berikut menegaskan betapa ketika kearifan lokal diabaikan maka pengimplementasian *good governance* menemui kesulitan. Setidaknya terdapat 3 konflik: 1) masyarakat dengan PT Newmont, 2) PT Newmont dengan Pemerintah/Pemerintah Daerah, dan 3) Masyarakat dengan Pemerintah/Pemerintah Daerah. Konflik 1) disebabkan oleh (a) tuntutan ganti rugi atas tanah adat kepada perusahaan yang belum dipenuhi, (b) perusahaan tidak pernah masuk ke masyarakat, (c) pola komunikasi yang buruk antara perusahaan dan masyarakat, dan (d) tidak dipenuhinya proposal 10 milyar untuk pembangunan infrastruktur, pertanian, dan pelatihan tenaga kerja serta pelibatan masyarakat lokal sebagai tenaga kerja. Konflik 2) disebabkan oleh (a) anggapan bahwa pemerintah terlalu dekat dengan perusahaan, (b) pemerintah tidak transparan, dan (c)

pernyataan Bupati yang menghina masyarakat. Konflik 3) disebabkan oleh (a) tidak konsisten perusahaan atas pelaksanaan kontrak karya, dan (b) divestasi saham yang menyulitkan pemerintah/pemerintah daerah.

Hal yang menarik dari penyelesaian konflik tersebut selain menggunakan hukum negara dan arbitrase internasional adalah menggunakan kearifan lokal berupa hukum adat: *tumaq basema/tumaq basuan* dan saling *basabalong/basasai/yasapah*. *Tumaq basema/tumaq basuan* artinya duduk bersama untuk menyelesaikan dan mengakhiri konflik tanpa melibatkan pihak ketiga, melainkan para pihaklah yang menyelesaikan sendiri konflik yang terjadi diantara mereka. Berat ringan diselesaikan dengan adanya kekompakan masyarakat. Saling *basabalong/basasai/yasapah* bermakna setiap orang yang berkonflik harus segera diperbaiki sehingga hubungan menjadi baik kembali dengan melibatkan pihak ketiga seperti tokoh masyarakat dan tokoh agama. Hal ini mirip dengan mediasi.

Sekiranya kearifan lokal yang sesungguhnya merupakan fungsi dari etik dilaksanakan sedari awal, potensi munculnya konflik dalam praktik *governance* dapat diminimalisasi. Perhatian yang sungguh-sungguh atas nilai-nilai (value) yang berkembang di masyarakat serta penghormatan atasnya menjadikan masyarakat dapat menerima kebijakan dan program yang digulirkan pemerintah sehingga pemerintahan akan berjalan efektif. Aktivitas bisnis yang hadir di tengah masyarakat dengan penghormatan sepenuhnya pada spiritualitas, adat istiadat, dan budaya, serta harapan masyarakat setempat akan menjadikan hubungan sektor privat dengan masyarakat harmonis.

Good governance berkearifan lokal bermakna tata kelola yang baik dengan mengedepankan nilai-nilai spiritualitas, adat istiadat, budaya, dan nilai-nilai luhur setempat. Efferin (2015) menyebutkan bahwa *good governance* dapat terefleksi dalam nilai spiritualitas dan nilai ideografik (kearifan lokal wilayah setempat). Rhodes (2006) dalam Efferin (2015) membuat sebuah ringkasan yang menjembatani berbagai aspek dari spiritualitas dalam bisnis. Spiritualitas dinyatakan memiliki 6 aspek: menekankan pada *sustainability*; berkontribusi pada nilai; menghargai kreativitas; menumbuhkembangkan inklusivitas; mengembangkan prinsip etika; dan berorientasi pada *passion* yang menyatukan kehidupan dan pekerjaan. Enam komponen itu diperlukan untuk menciptakan manusia yang utuh, menciptakan spiritualitas di tempat kerja, dan akhirnya membawa perubahan ke masyarakat luas. Enam aspek tersebut bersifat universal dan tidak bertentangan dengan atau merugikan kepentingan siapapun. Jadi spiritualitas tidak meninggalkan agama, namun melampaui batas-batas institusi keagamaan dan relevan secara global untuk mengatasi masalah-masalah yang terjadi di sekitar kehidupan manusia. Perkembangan pemaknaan spiritualitas di atas tidak saja membuka komunikasi lintas agama dan budaya, namun juga memungkinkan adanya kerjasama dan upaya kolektif untuk menciptakan lingkungan yang lebih baik, memberdayakan manusia, mencegah dominasi kelompok atau individu yang lebih kuat terhadap yang lebih lemah, dan menggeser uang atau kesuksesan material sebagai satu-satunya tujuan dalam berbisnis.

Sebagai contoh kearifan lokal adalah Tri Hita Karana, sebuah filosofi yang berakar dari Tradisi Hindu. Filosofi ini menekankan pada pentingnya membangun

keharmonisan antara Tuhan (*parhyangan*), manusia, dan alam/lingkungan (*palemahan*) (Pertiwi dan Ludigdo 2013). Aktivitas bisnis perlu mengedepankan keharmonisan unsur-unsur di atas dan diwujudkan dalam hubungan di antara unsur-unsur tersebut. Pertiwi dan Ludigdo (2013) mengidentifikasi empat nilai utama berbasis Tri Hita Karana, yaitu: nilai material, sosial, vital dan spiritual. Keempat nilai ini penting untuk menciptakan *sustainability*. Dengan menjalankan bisnis berbasis Tri Hita Karana, ada kedamaian, keselarasan dan kebahagiaan dari orang-orang yang terlibat di dalamnya. Saputra (2012) juga membuktikan dengan memiliki nilai-nilai Tri Hita Karana terjadi peningkatan kinerja dan kepuasan kerja. Kedua peneliti tersebut memberikan gambaran bahwa spiritualitas tidaklah dapat dipisahkan dari kehidupan kerja dan karenanya adalah penting untuk menjaga keselarasan antara tindakan bisnis dan spiritualitas di tempat kerja.

Contoh kearifan lokal berikutnya adalah perpajakan di Bali pada abad 19 yang diungkap dalam Budiasih (2014). Akuntabilitas praktik perpajakan dibangun dengan mengadopsi perbedaan waktu hasil panen dari penduduk, pembatasan pengenaan pajak yang bersifat khusus di daerah-daerah tertentu (*swatantra*), jenis pekerjaan dan keahlian dari wajib pajak, pelaksana pemungutan pajak dan sistem pemungutan pajak dari rakyat hingga diterima oleh Raja. Daerah-daerah yang bertugas memelihara bangunan suci dan fasilitas pertahanan dibebaskan dari pajak namun wajib merawat bangunan tersebut. Akuntabilitas perpajakan juga dibangun dengan filosofi melaksanakan pembangunan tanpa harus memberatkan rakyat. Bencana atau musibah sosial (perampokan) juga menjadi perhatian khusus untuk mengenakan atau tidak mengenakan pajak. Selain itu, penggunaan sumber daya alam juga menjadi perhatian khusus dan dikendalikan melalui mekanisme perpajakan. Dengan kata lain, perpajakan menjadi salah satu mekanisme yang digunakan pada masa itu untuk membangun harmoni di antara penguasa, rakyat, alam semesta dan Tuhan. Dengan memahami hal tersebut, fenomena perpajakan dapat dipahami secara lebih mendalam dan melampaui batas-batas materialisme (sekedar alat mengumpulkan uang untuk mendukung aktivitas kerajaan/pemerintahan).

Contoh berikutnya adalah pendekatan tradisional Kejawaen *memayu hayuning bawana*. Pendekatan kearifan lokal yang merupakan wawasan mistik dan kosmologi Jawa, mampu menumbuhkan keyakinan luhur kejujuran sebagai falsafah hidup. Hasilnya mampu menurunkan praktik penyelewengan dan pelanggaran dengan memberikan rasa tanggung jawab, disiplin, kecepatan dan keakuratan, kewajaran, memiliki visi, empati dan syukur. Kunci *memayu* spiritual batin kejujuran diwujudkan melalui pencapaian keselamatan, kebahagiaan, dan kesejahteraan hidup sebagai upaya untuk mewujudkan ketentraman hidup (*ketentraman urip*), melalui *laku* hidup yang penuh dengan nuansa kearifan lokal Jawa. Orang yang menguasai *memayu hayuning bawana*, dengan sendirinya akan bijak dalam hidup. Mereka akan hidup penuh perhitungan, penuh keselamatan, dan tidak tergesa-gesa. Lewat spiritual batin kejujuran, orang Jawa semestinya tidak mungkin berbuat kotor dengan tindakan-tindakan yang dapat merugikan orang lain. Hanya batin yang jernih, yang mampu memahami siapa dirinya dan siapa Tuhan. Keberadaan hubungan Tuhan, manusia, dan alam semesta *bawana* diwujudkan melalui *rasa* keyakinan spiritual Kejawaen.

Tri Hita Karana, kearifan lokal perpajakan di era Bali kuno, dan *memayu hayuning bawana*, serta model penyelesaian konflik di NTB di atas telah

memberikan pelajaran tentang bagaimana modal sosial dapat membawa kesadaran dalam hidup bermasyarakat. Tentunya masih banyak lagi kearifan lokal di bumi nusantara ini yang berangkat dari pengalaman sejarah bersama.

Menurut Fry (2003), spiritualitas dalam kehidupan seseorang meliputi dua elemen utama yaitu menjadikan diri lebih berkualitas dengan memiliki tujuan hidup yang sebenarnya dan memahami bahwa suatu aktivitas memiliki makna dan nilai melebihi dari manfaat ekonomi atau kepuasan diri. Maksudnya, dalam spiritual tersebut ditetapkan suatu tujuan, merefleksikan keinginan yang sempurna, mendorong semangat atau keyakinan (visi); memaafkan, kebaikan, integritas, empati, kejujuran, kesabaran, keberanian, kepercayaan dan kerendahan hati (*altruistic love*); ketahanan, ketekunan dan mengharapkan penghargaan/kebebasan (*hope-faith*).

Kruger dan Hanson (1999) pada Fry (2003) menetapkan beberapa nilai spiritual yang meliputi kejujuran, kepercayaan, kerendahan hati, saling memaafkan, perasaan kasih, penuh rasa syukur, melayani dan penuh damai sebagai cara yang tepat untuk berkembang dan tumbuh dalam organisasi modern. Analisa Fry (2003) dan Kruger dan Hanson (1999) tentang makna spiritual tersebut merupakan sumber potensial untuk tumbuh dan berkembangnya *spiritual values*. Spiritualitas tidak dapat dipisahkan dari agama, meskipun tidak semua individu beragama memiliki sifat spiritual. Paham/aliran dan pengalaman yang merupakan bagian dari agama tradisional (sholat, pergi ke gereja, pura dan lain-lain) juga merupakan tindakan spiritual jikalau semuanya itu merupakan bagian dari tindakan individu atau manusia untuk mensucikan diri. Seperti juga dalam ajaran islam: Iman (bertindak dan berbuat semata-mata hanya untuk Tuhan yang Mahaesa), Islam (kepasrahan dalam jalan keselamatan), Ihsan (menyadari dan meyakini setiap perbuatan dan tindakan disaksikan oleh yang mahamelihat dan kelak akan diminta pertanggungjawaban).

Spiritual value atau kecerdasan spiritual merupakan elemen penting yang menyeimbangkan kecerdasan emosional dan kecerdasan intelektual yang berperan dalam perkembangan karir seseorang, karena *spiritual value* akan mengarahkan perilaku dan tindakan individu tersebut ke arah kebaikan. Pelaku bisnis dalam hal ini adalah *spiritual leader* yang menerapkan *spiritual value* dalam perilaku kesehariannya dan akan berdampak pada meningkatnya performa.

Beranjak dari paparan yang telah dikemukakan serta nilai-nilai spiritualitas luhur kearifan lokal maka nilai-nilai dan prinsip *good governance* berkearifan lokal yang dapat mendorong praktik *good governance* yang sehat adalah:

- 1) menghargai kreativitas;
- 2) menumbuhkembangkan inklusivitas;
- 3) mengembangkan prinsip etika;
- 4) berorientasi pada *passion* yang menyatukan kehidupan dan pekerjaan (Rhodes, 2006)
- 5) membangun keharmonisan antara Tuhan, manusia, dan alam/lingkungan (Pertiwi dan Ludigdo, 2013)
- 6) Setiap persoalan atau konflik diselesaikan bersama-sama atau melalui mediasi tokoh masyarakat/agama
- 7) Nilai spiritualitas yang meliputi:
 - (1) menetapkan suatu tujuan,
 - (2) merefleksikan keinginan yang sempurna,

- (3) mendorong semangat atau keyakinan (visi),
- (4) kebaikan,
- (5) integritas,
- (6) empati,
- (7) kejujuran,
- (8) kesabaran,
- (9) keberanian,
- (10) kepercayaan dan kerendahan hati (*altruistic love*);
- (11) ketahanan,
- (12) ketekunan dan mengharapkan penghargaan/kebebasan (*hope-faith*)
- (13) kerendahan hati,
- (14) saling memaafkan,
- (15) perasaan kasih,
- (16) penuh rasa syukur,
- (17) melayani dan penuh damai (Fry, 2003; Kriger dan Hanson, 1999)
- (18) setiap perbuatan sesungguhnya wujud pengabdian kepada Tuhan yang mahaesa
- (19) kepasrahan dalam jalan keselamatan, dan
- (20) setiap perbuatan menyadari dan meyakini disaksikan oleh Tuhan yang mahaesa.

4. Kesimpulan

Good governance sebagai solusi atas persoalan agensi dan stewardship pada konteks desentralisasi pemerintahan daerah harus memperhatikan kearifan lokal. Good governance berkearifan lokal menjadikan etika dan spiritualitas yang tumbuh dan berkembang pada masyarakat lokal atau setempat sebagai nilai-nilai yang melandasi praktik *good governance*. *Triple helix* hubungan pemerintah-swasta-masyarakat sipil akan harmonis (*fit* dan *align*) dan setimbang manakala dilandasi penghargaan dan penghormatan atas nilai-nilai kearifan setempat. Kearifan lokal tidak sekedar mencegah terjadinya tindak *abuse of power*, korupsi dan ketidakefektifan pemerintahan namun juga mendorong penegakan supremasi hukum, pemerintahan yang adil, birokrasi yang bersih, masyarakat sipil yang berdaya dan masyarakat ekonomi yang sehat.

Referensi:

- Adger, W. Neil., and Andrew J. Jordan. (2009). *Governing Sustainability*. Cambridge, UK: Cambridge University Press
- Bae, Hee-Sung. (2011). The relationships between environment, integration and performance in supply chain contexts. *The Asian Journal of Shipping and Logistics*. Vol 27 (1) pages 061-090
- Battilana, J., Casciaro T. (2012). Change agent, networks, and institutions: A contingency theory of organizational change. *Academic of Management Journal* 55 (2), pages 381-173
- Boozerooj, P. (2006). *E-learning Strategies of Higher Education Institution: an Exploraty Study into the Influence of Environmental Contigencies on Strategic Choice of Higher Education Institutions with Respect to Integrating e-learning in their Education Delivery and Support Processes*. Postbus 217. 7500 AE Enshede

- Budiasih, IGAN (2014). *Fenomena Akuntabilitas Perpajakan pada Jaman Bali Kuno: Suatu Studi Interpretif*. *Jurnal Akuntansi Multiparadigma*. Vol 5 Issue 3. <http://jamal.ub.ac.id/index.php/jamal/article/download/323/333> diunduh 20 Maret 2018
- Crook, Richard; Manor, James. 1998. *Democracy and decentralisation in South Asia and West Africa : participation, accountability, and performance*. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom
- Donaldson, L. (2006). The Contingency theory of organization design: Challenges and opportunities, in "Organizzation Design: The evolving State-of State-of-the-Art" R.M. Burton, B. Eriksen, D.D. Hakonson, C.C. Snow. Harardcover, pages 19-40
- Efferin, Sujoko. 2015. Akuntansi, Spiritualitas Dan Kearifan Lokal: Beberapa Agenda Penelitian Kritis. *Jurnal Akuntansi Multiparadigma JAMAL* Volume 6 Nomor 3 Halaman 341-511 Malang, Desember 2015 ISSN 2086-7603 e-ISSN 2089-5879
- El Hokayem, Jihad., Al Kairouz. (2014). Euro-Med: Public Management and Good Local Governance. *Procedia-Social Behavioral Sciences* 124, pages 528-535
- Governance Indicators (WGI) dalam www.govindicators.org, diunduh 2018
- Green, Keith, (2005) *Decentralization and Good Governance: The Case of Indonesia* (February 28, 2005). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1493345>
- IDAE Pertiwi, U Ludigdo. (2013). Implementasi Corporate Social Responsibility Berlandaskan Budaya Tri Hita Karana. *Jurnal Akuntansi Multiparadigma* 4 (3). <http://jamal.ub.ac.id/index.php/jamal/article/download/267/254>. Diiunduh 20 Maret 2018
- Indeks Governance Indonesia. Diunduh 20 Maret 2018
- Jensen, C. Michael., William H. Meckling. (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency cost and ownership structure. *Journal of Financial economic* 3, pages 305-360
- Kardos, Mihaela. (2012). The reflection of good governance in sustainable developmnet strategies. *Procedia-Social and behavioral Sciences* 58. pages 1166-1173
- Kaufmann, Daniel. Kraay, Aart and Mastruzzi, Massimo. (2010). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. *World Bank September, 2010 Access the WGI data at www.govindicators.org*. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/wgi.pdf> diunduh 20 Maret 2018
- Kemitraan, 2008 dan 2012, diunduh dari laman www.kemitraan.or.id Maret 2018
- Kruger, M.P. dan B.J. Hanson. (1999). "A value based paradigm for creating truly healthy organizations", *Journal of Organizational Change Management*, Vol. 12 No. 4, hal 302-17. Fry, L. W. (2003). Toward a theory of spiritual leadership. *The Leadership Quarterly*, 14(6), 693-727. <https://pdfs.semanticscholar.org/4ae7/dbb708b59251854f69d780953556f433cced.pdf> diunduh 20 Maret 2018
- Lafferty, M.M. (2004). *Governance for sustainable development: the challenge of adapting form to function*. Cheltenham: Edward Elgar Publising
- Leach, R., J.P. Smith. (2001). *Local Governance in Britain*. Basingstoke: Palgrave

- Lei, Qianhua., Bingxuan Lin, Minghai Wei. (2013). Types of agency cost, corporate governance and liquidity. *Journal of Accounting and Public Policy*, Volume 32, Issue 3, May–June 2013, Pages 147-172.
- Loorbach, D.A. (2007). *Transition Management: new mode of governance for sustainable development*. Doctoral Thesis. Erasmus University;
- Mineur, Eva. (2007). Towards Sustainable Development: Indicators as a tool of local governance. *Department of Political Science Umea University. Sweden Research Report. Printed by : Print & Media*.
- Muktiyanto, Ali. (2016). Good University Governance dan Kinerja Program Studi: Pengaruh Penerapan Akuntansi Manajemen, Teknik Manajemen, dan Pilihan Prioritas Strategi Sebagai Model Mediasi Fit. Disertasi PPIA UI
- Prasetyo, Whedy. (2017). Akuntansi Syari'ah Spiritual: Implementasi Kejujuran Berlandaskan Pendekatan Tradisional Kejawen Memayu Hayuning Bawana. **URI:** <http://repository.unej.ac.id/handle/123456789/80205>. Diunduh 20 Maret 2018
- Rilah, Fitri Nur dan Nur Indah Riwijanti. (2017). Integrasi Unsur Spiritualitas Dalam Prinsip Good Cooperative Governance: Revitalisasi Nilai Koperasi. *Jurnal Akuntansi dan Keuangan Islam* Volume 5 (2) Oktober 2017, hlm. 163-176 P-ISSN:2338-2783 | E-ISSN: 2549-3876. https://www.researchgate.net/publication/320113015_INTEGRASI_UNSUR_SPIRITUALITAS_DALAM_PRINSIP_GOOD_COOPERATIVE_GOVERNANCE_REVITALISASI_NILAI_KOPERASI diunduh 20 Maret 2018
- Salim HS dan Abdullah (2012). Penyelesaian Sengketa Tambang: Studi Kasus Sengketa Antara Masyarakat Samawadengan Pt. Newmont Nusa Tenggara. *Mimbar Hukum* 2012, XXIV(3). <http://i-lib.ugm.ac.id/jurnal/detail.php?dataId=12142> diunduh 20 Maret 2018
- Samimi, A.J., M. Ahmadpour, S. Ghaderi. (2012). Governance and environmental degradation in MENA region. *Procedia-Social Behavioral Sciences* 62 pages 503-507
- Saputra, Komang Adi Kurniawan (2012) Pengaruh Locus Of Control Terhadap Kinerja Dan Kepuasan Kerja Internal Auditor Dengan Kultur Lokal Tri Hita Karana Sebagai Variabel Moderasi. <http://jamal.ub.ac.id/index.php/jamal/article/view/275> diunduh 20 Maret 2018
- Speklé, Roland F., Verbeeten, Frank H.M. (2014). The use of performance measurement systems in the public sector: Effects on performance. *Management Accounting Research*, Volume 25, Issue 2, June 2014, Pages 131-146
- Sulistiyo, Agung Budi. (2011). Peran Spiritualitas Keagamaan Bagi Akuntan dalam Lingkungan Organisasi. *Jurnal Reviu Akuntansi dan Keuangan* ISSN: 2088-0685 Vol.1 No. 2, Oktober 2011 Pp 127-139. <http://ejournal.umm.ac.id/index.php/jrak/article/view/517> diunduh 20 Maret 2018
- Toivonen, Aurélie., Toivonen, Petri U. (2014). The transformative effect of top management governance choices on project team identity and relationship with the organization — An agency and stewardship approach. *International Journal of Project Management*, Volume 32, Issue 8, November 2014, Pages 1358-1370

- Transparency International Indonesia. 2010-2017. Indeks Persepsi Korupsi.
- Umar, Misi R.. (2017). Pengaruh Kecerdasan Spiritual Terhadap Etika Profesi Auditor Pada Inspektorat Kota Kendari. *Jurnal Akuntansi (JAK)*.
<http://ojs.uho.ac.id/index.php/AKUNTANSI/article/viewFile/2142/1526>
diunduh 20 Maret 2018
- UNDP. (1997). Governance for Sustainable Human Development. *UNDP Policy Paper*. Diunduh pada tanggal 15 Juni 2015 melalui website
<http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf>
- World Bank. (1992). Governance and development. *Report no 10650*
- Xue, Shuang., Yun Hong. (2015). Earning management, corporate governance and expense stickiness. *China Journal of Accounting Research* xxx (2015) xxx-xxx <http://dx.doi.org/10.1016/j.cjar.2015.02.001>.